

香港社會福利體系

周永康新

引言

第二次世界大戰以後，社會福利服務相繼在香港設立。大致上，服務多由志願機構創辦，目的在協助無依無靠的人士，故服務多以協助的對象來分類。到了今天，隨著服務種類的增加，行政體系遂成為各方關注的問題，而如何提高效率，以減少資源的浪費，也越來越受到重視。

總括而言，香港社會福利行政上最受關注的問題，是如何運用有限的資源，以滿足無限的需求。不過，在七十年代以前，香港政府撥予社會福利的經費不及整體財政的百分之二，所以社會福利行政體系是否健全，還未有深入的探討。自七十年代初開始，社會福利經費急速遞升，近年來已佔整體政府財政的百分之六，而過往倚賴外來款項的志願機構，也逐漸轉向政府尋求資助。在這情況下，社會福利服務已到了講求效率的時候，而行政體系也變成重要的課題。

此外，香港社會福利政策的制定也漸有規模，而政策與行政體系是分不開的。簡略而言，政策只可說是一個構想，所以必須有健全的行政體系的配合方可達成目的。因此，政策與行政體系是相輔相成的，也可以說，只有效率的行政體系方可完成政策的理想和目標。若與其他地區比較，香港社會福利服務的行政體系也頗繁複，而由於服務又各約一半由社會福利署和各志願機構負責提供，所以在討論行政體系時，也得分別敘述，以了解香港社會福利行政體系的整體情況。

一、社會福利署行政體系的轉變

香港社會署於一九五八年成為獨立的政府部門，在此以前僅是華民政務司轄下的一個辦事處（當時稱為社會局）。戰後早期社會福利工作撥歸華民政務司負責，原因是工作對象均是華人，而工作範圍也多與法例有關，如保障婦孺，及監管兒童罪犯等。至一九五八年，社會福利署成立時，行政體系以功能劃分，不同功能的服務分屬六組工作人員負責，六個組別包括兒童福利、感化、救濟、特殊福利服務、婦女、青年福利。兒童福利組的任務包括領養及協助志願機構開辦兒童院之感化組負責感化工作及有關住院設備；救濟組的工作包括公共援助及緊急救濟；特殊福利服務組負責為傷殘、精神有缺陷及老年人提供服務；婦女組執行一切與保障婦女有關的工作；青年福利組除推動青年活動外，亦負責管理社區服務中心。行政上，每組設一名總社會福利主任，而六個組別以外，還有負責一般行政的單位，及負責組織訓練課程的主任。雖然那時社會福利署署長由政務官擔任，但兩位助理署長中，其中一位指定必須是專業的社會工作者。

這種按照功能劃分的行政體系，維持了差不多十年的時間，雖然這種體系職責分明，但缺點是根據個別人士的問題或需要為界限，忽略了家庭的重要性。因此，一個家庭裏若有多項問題或需要，不同成員係必須前往多個社會福利署的單位尋求協助。明顯地，這種體系浪費人力和物力，也容易產生混亂。基於上述原因，社會福利署遂於一九六五年改組，把救濟組、兒童福利組、特殊服務組及婦女組的工作集中起來，撥歸地區性家庭服務部處理。這次改組，有兩方面意義：第一，是承認家庭的重要，服務遂以家庭為單位，個人只是家庭的成員。第二，服務的提供以地區為界限，這樣尋求協助的人士可在區內得到服務，而工作人員也可對所屬地區的特別情況增加認識。不過，這次行政體系的改變只限於與家庭有關的服務，其他工作並沒有改變。

到一九七一年，公共援助擴大推行，實物救濟轉為現金援助，社會福利署的行政體系又進行了一些改變，變動是把公共援助成為一個獨立的單位，不再屬於家庭服務部。這次改變對社會福利署的行政效率亦有深遠影響，因為在改

變之前，家庭服務部的個案中，公共援助很大的數目，現在一分爲二，家庭服務部的工作人員保可轉向較專業性的輔導工作。另一方面，公共援助獨立推行，使接受者對本身的需要較正確的認識，即貧窮並不表示這個家庭還有其他問題。事實上，處理公共援助工作，與提供家庭輔導服務，兩者使用的方法和技巧並不相同，現在成爲不同的單位便可提高個別的效率。

家庭服務部以地區劃分，使有需要的家庭倍感方便。不過，隨著社會的發展和問題的轉變，社會福利署的行政體系亦面臨以下挑戰：第一，自公共援助於一九七一年擴大推行後，申請人數不斷增加，而政府亦於一九七三年設立高齡及傷殘津貼，並將公共援助組發展爲社會保障部，及於香港各分區設立社會保障辦事處。近年來，以行政體系而言，社會保障部已成爲社會福利署轄下最龐大的單位，聘用工作人員亦最多。雖然社會保障部內的工作人員不屬於專業社會工作者，但他們處理的個案數以十萬計，與市民的接觸亦最頻密。

社會福利署面對另一項行政上的挑戰，是與志願機構的關係。到七十年代中，各志願福利機構提供的服務，財政來源多倚賴政府的資助。資助的申請辦法，手續非常繁複，而爲了保證公帑得到有效的運用，社會福利署也必須訂立資助的準則，及按時進行審查。若撇開社會保障部的工作，香港的社會福利服務，約有三分之二由志願機構負責提供，所以政府對志願機構的資助，金額十分龐大，而爲了計算和審查各項申請，社會福利署亦於七十年代中加設特別的部門，統籌各項與資助有關的工作。

以上已說過，自一九六五年開始，社會福利署於各分區設立家庭服務辦事處，但整體行政制度仍採中央統籌方式，一切重要決策及執行均由總部負責。這種行政體系漸漸顯得不合時宜，況且新屋邨和新市鎮成爲香港城市的發展新趨向，社會福利服務便必須配合地區特色。基於以上各種發展和轉變，社會福利署遂於一九七七年進行全面性的行政體系檢討，並於一九七九年全面實施。簡略而言，社會福利署的行政體系採分區化的形式，將全香港分爲四大區：即香港島、東九龍、西九龍及新界區，每區設福利專員，負責區內一切福利服務的統籌及執行。在專員以下，則按分區的大小設立區主任及副主任，而在他們以下，則有各類服務的單位。至於區內的志願機構，聯絡工作亦屬於專員和區主任及副主任的職責範圍。

無可否認，自社會福利署於一九七九年進行分區制後，社會人士對社會福利署的工作有較明確的認識，社會福利署內的人事調動也較具彈性，與志願機構的聯絡比前更緊密。不過，由於決策權仍由中央負責，各分區專員和主任的權力仍非常有限，所以分區的效果並不十分顯著，只是聯絡和統籌略有改進而已。

此外，自一九八一年開始，香港政府把全港劃分爲十八區（八五年時改爲十九區），於各區設立區議會。雖然區議會可就區內福利設施向各有關部門質詢，但政府官員只需向區議員解釋，至於工作的成效，現在並不是區議會審核的範圍。從行政的角度看，社會福利政策既由中央制定，所以推行後的效果，地區上的工作人員只應向中央交代。這種垂直線式的交代方式，難免產生「封閉系統」的弊端，即上級爲了避免公眾的責難，多會盡量隱瞞下級的過錯，問題常常不了了之。因此，分區化不應只爲了行政上的方便，也應接受地區議會的監察，使社會福利服務適合地區的需要，而資源也可得到充分的運用，達到最理想的效果。

二、志願機構的行政體系

若與社會福利署比較，香港一般志願機構規模較小，行政體系亦較簡單。在第二次世界大戰後的二十年內，志願機構提供的服務，多集中於實物救濟。六十年代中開始，部分志願機構轉爲多元化，並在不同地區設立中心，成爲提供多類服務及設有多個中心的組織。另一些志願機構雖沒有設立分處，但提供的服務和種類不斷增加，規模亦與擁有眾多分處的志願機構沒有分別。志願機構服務多元化的趨勢，成因包括以下幾點：第一，部分志願機構例如香港明愛及基督教女青年會等，一向得到社會廣泛的支持，經費來源較穩定，所以無論設立新中心或開辦新服務，均有優越條件，隨著社會的變遷，這些機構提供的服務便越來越多。第二，戰後初期，社會資源有限，服務只能侷限於針對一些迫切的問題，或扶助需要較大的人士。隨著經濟發展，資源較充裕，服務轉向多元化發展，並不集中於救濟工作。第三，經過戰後二三十年的合作，政府與志願機構已取得一定的默契，政府於七十年代發表多項社會福利發展計畫，多項服務急待推廣，對一些歷史悠長的志願機構自然十分倚重，因而促使一些志

願機構走向多元化，辦理的服務也越來越多。第四，近年來社會福利和社會工作皆有新理論湧現，志願機構在新理論刺激下，不斷嘗試新工作方法及提供新服務。到了今天，大部分志願機構均提供多項服務，行政體系也較以前複雜。

以香港明愛為例，行政體系不比政府的社會福利署簡單，辦理的福利服務包括家庭服務、幼兒中心、職業訓練、社區及小組工作、康復服務及老人服務等。此外，香港明愛在各區設有辦事處，每年的經費也以千萬港元計算。至於只服務一特定社區，服務種類卻非常多元化的，可舉聖雅各福利學會為例。聖雅各福利學會座落在灣仔區，工作範圍包括家庭服務、學童午餐、牙科診所、幼兒中心、團體及社區工作、圖書館、為弱能人士而設的庇護工場等。其實，以上只是一個粗略的分類，在家庭、康復及老人服務中，更可細分多項。所以，香港很多規模較大的志願機構，員工常有數百人，較小規模的也有一百多人，與社會上其他私人企業比較，行政體系的複雜性亦不遑多讓。

此外，志願機構既受政府資助，資源的運用便得精打細算，盡量滿足各求助者的需要。為求提高效率，志願機構行政策略，十分倚賴工作人員的通力合作和策策羣力的精神。因此，如何提高士氣，便是行政主管的重要責任，在體制上要避免重重疊疊，免得浪費資源。

三、行政管理與服務標準

香港的社會福利服務既分別由社會福利署和志願機構負責推行，服務的標準便十分重要；因為如果服務有固定的標準，服務的素質便可得到保證，而工作人員和接受服務的人士亦可對服務有相同的期望，這樣，不但管理較容易，服務也可按時進行評估，以確定服務的效能。

社會福利服務要訂定標準，理論上並不是困難的事，但標準確定後，提供服務的機構必須貫徹執行，否則標準便失去意義。大致上，社會福利服務的標準可分三類：第一類稱為最低標準，作用是顯示服務若低於這個水平，接受服務的人便會受到不良影響。例如，如果安老院的服務水平低於最起碼的標準，住在安老院內的老人，健康便可能出現問題。第二類稱為最高標準，作用是顯示服務應發揮的功能和作用，如果服務達到這個標準，服務便可達到應有的目的。第三類稱為指導性標準，即服務的現有水平並不符合理想，但隨著經濟發展和社會資源的增加，服務是可以改善的，指導性標準顯示服務發展時所應採

取的方向。

在服務標準制定的工作上，香港的經驗只有十幾二十年的時間。一九七三年，政府發表社會福利發展白皮書，服務才算有了明確的發展方向，也從那時開始訂定各類服務的標準，而一般多從最低標準著手，最初受到注視的，是幼兒中心、兒童院和安老院的服務標準。一九七六年，香港政府通過幼兒中心法例，而此後，兒童院、安老院及其他福利服務，均訂立各種規則。雖然大部分福利服務的水平和素質，未必以法例形式出現，但有了認許的標準，政府便可計算服務所需資助的金額，而辦理服務的機構也可按照標準，僱用不同層次的員工，和給予他們適當的薪酬。

總括而言，服務標準的制定，與服務的行政管理，有著密切的關係。在訂定標準時，或許必須從最低水平開始，但標準確立了，推行服務時便可以有所根據，有關的行政體系也可建立起來。隨著經濟的發展和社會需求的增加，標準必須不斷改進，以確保接受服務的人士，能得最大的益處。

四、結論

總括過往四十多年的發展，香港社會福利的行政體系，其特色如下：

第一，香港社會福利服務的推行，並不全賴政府，亦不全賴民間團體，而由兩者互相結合。因此，行政體系情況較複雜，社會福利署和各志願機構都設有統一的制度，各自因應本身的需要設立適合的體制。

第二，香港的社會福利行政體系，在戰後初期十分簡單，但隨著服務的增加，行政體系也越來越複雜。從政府社會福利署的演變過程分析，初期主要針對個別人士的不同問題和需要，逐漸轉化為一種分區化的體系，這樣，服務便可按照不同地區的特別情況，作出彈性的調整。至於志願機構方面，也多從單一服務的系統轉為服務多元化，或在不同地區設立分區辦事處。

第三，無論社會福利署或志願機構，均著重簡單的組織結構，以避免資源的浪費，並使接受服務的人士，不致因繁複的行政體系，利益因而受到損害。

第四，為了協助行政體系發揮最大效用，各類福利服務相繼訂定服務標準，如此服務的水平有了保證，而推行服務的工作人員也有所依從。大致上，現在香港的社會福利行政體系，也逐漸進入有系統和理性的階段。

〔本文作者為香港大學社會工作學系高級講師〕